

Viele Köche verderben den Brei...(I): Zur strukturellen Führungsschwäche der Jelzin-Administration

Schröder, Hans-Henning

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schröder, H.-H. (1996). *Viele Köche verderben den Brei...(I): Zur strukturellen Führungsschwäche der Jelzin-Administration*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 53/1996). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46494>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Aktuelle Analysen

Nr. 53/1996

3. September 1996

Viele Köche verderben den Brei ...

Zur strukturellen Führungsschwäche der Jelzin-Administration (Teil 1)

Zusammenfassung

Durch die russische Verfassung von 1993 ist die ganze Macht in der Hand des Präsidenten konzentriert. Diesem ist es aber bisher nicht gelungen, einen geordneten politischen Prozeß zu organisieren, in dem Interessen abgeglichen und widerstreitende Positionen integriert werden. Statt dessen sucht ein Rattenkönig von konkurrierenden Apparaten auf die Entscheidungsfindung Einfluß zu nehmen. Nach den Präsidentenwahlen im Juni und Juli 1996 ist es in der Umgebung des Präsidenten zu Kräfteverschiebungen gekommen. Anatolij Tschubajts wurde Leiter der Präsidentenadministration, Alexander Lebed neuer Sekretär des Sicherheitsrates. Beide streben danach, ihre Kompetenzen auszuweiten und größeren Einfluß auf die Politik zu gewinnen. Die Konkurrenz zwischen ihnen hat dazu geführt, daß die sicherheitspolitischen Entscheidungsgremien unsinnigerweise verdoppelt wurden - neben dem von Lebed kontrollierten Sicherheitsrat existiert nun auch ein Verteidigungsrat, auf den Tschubajts Einfluß ausübt. Der sicherheitspolitische Entscheidungsprozeß wird durch diese bürokratische Aufblähung nicht effizienter werden.¹

Einleitung

Nach dem Erfolg der Jelzin-Administration bei den Präsidentenwahlen hat sich schnell herausgestellt, daß die neu legitimierte politische Führung nicht imstande ist, rasch Lösungen für die vielen drängenden Probleme vorzulegen. Die Ursache ist - außer in den persönlichen Unzulänglichkeiten des gewählten Präsidenten - vor allem in der Verfassung von 1993 zu suchen, die einerseits alle Macht bei einer Person konzentriert, die praktisch keinen demokratischen Kontrollen unterworfen ist, andererseits aber keine Strukturen zur geordneten Vorbereitung und Implementierung von Entscheidungen vorsieht. Angesichts dieses Defizits ist um den Präsidenten herum ein Rattenkönig von konkurrierenden Instanzen und Bürokratien entstanden, von denen keine verantwortlich entscheiden und handeln kann, die aber eine Vielzahl von Partikularinteressen repräsentieren. Der Amtsinhaber, Präsident Boris Jelzin, hat in Krisensituationen immer wieder politischen Instinkt und Machtwillen bewiesen. Allerdings hat die Entwicklung seit 1992 auch

¹ Die zweiteilige Analyse schließt an einen Bericht des Verfassers vom Mai 1996 an; vgl. Schröder, H.H.: Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration, Köln 1996 (= Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 18-1996). Zur Materialerschließung wurde die Literaturlatenbank GUSTEL benutzt, die im Rahmen eines von der VW-Stiftung geförderten Projekts am Institut geführt wird.

gezeigt, daß er in keinem relevanten Bereich - seien es nun die Wirtschaftsreformen, die auswärtigen Beziehungen, die soziale Krise oder die Behandlung des Tschetschenienkonflikts - Politik gestaltet. Von Jelzin gehen keine Impulse aus - selbst in den Phasen, in denen er physisch leistungsfähig ist. Das Fehlen eines klaren politischen Profils ist wohl auch der Grund dafür, daß er Anfang 1996 der Kandidat einer Anti-Sjuganow-Koalition werden konnte, die für kurze Zeit ganz unterschiedliche Kräfte vereinigt hat, darunter Finanz- und Bankenkreise, "neue" Unternehmer, konservative Nomenklatureliten in den Regionen, die Masse der Jungwähler, Nationalpatrioten und die kleine Gruppe idealistischer Demokraten.

Die Politik des Präsidenten folgt nicht einem durchdachten Konzept, sie wird durch den Konkurrenzkampf der Apparate und Interessengruppen bestimmt, die auf den Präsidenten einwirken.² Ein geordneter politischer Prozeß, in dem Interessen abgeglichen und widerstreitende Positionen integriert werden können, ist nicht erkennbar - in rascher Folge lösen sich in Jelzins Umfeld gegensätzliche Kräfte ab. Der Wahlerfolg hat nun wieder zu einer Neuordnung der Kräfteverhältnisse geführt. Apparate werden umgegliedert, Kompetenzen und Posten neu verteilt, neue Gremien geschaffen. Politische Seilschaften suchen sich für die erwarteten Verteilungskonflikte vorteilhafte Positionen zu verschaffen. Die Konflikte und Widersprüche wirken sich auch auf die Behandlung der aktuellen Krise in Tschetschenien aus und verursachen das Durcheinander in der russischen Verhandlungsführung.

Reorganisation der Apparate im Umfeld des Präsidenten

Die Kräfteverschiebungen innerhalb der politischen Führung wurden an den Neubesetzungen im engeren Umfeld des Präsidenten deutlich. Im Juni und Juli - unmittelbar im Kontext der Wahlen - kam es zur Neubesetzung von zwei Schlüsselstellungen. In die Positionen des Sekretärs des Sicherheitsrates und in die des Leiters der Präsidentenadministration rückten neue Personen ein.³

Präsidentenadministration

Die Präsidentenadministration ist einer der wichtigsten Apparate im Umfeld des Präsidenten. Sie ist für die Verbindung zu Bewegungen und Parteien sowie zu den Regionen zuständig, organisiert politische Beratung und gibt die präsidialen Erlasse heraus, mit denen die Jelzin-Administration Politik macht. Ihr Leiter übt daher erheblichen Einfluß aus. Anfang 1996 war dieser Posten an Jegorow gefallen, einem Politiker, dem eher konservative, antiliberale Vorstellungen nachgesagt werden.⁴ Zeitgleich war der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Sосkowez, angeblich ein Lobbyist des Rüstungssektors, stärker hervorgetreten, während der als "prowestlich" geltende Vorsitzende der Staatlichen Privatisierungsbehörde, Anatolij Tschubajts,⁵ seinen Posten verlor. Dies wurde als ein Erfolg konservativer Kräfte in der Umgebung des Präsidenten interpretiert.⁶

Nach den Präsidentenwahlen änderte sich die Situation indes schlagartig: Mitte Juli wurde Jegorow abgelöst und an seine Stelle trat Tschubajts,⁷ der sofort eine Reorganisation der Apparate im Umfeld des Präsidenten einleitete.⁸ Der neue Mann übernahm aber nicht nur die Leitung der Präsidentenadministration, er zog auch die Tätigkeit des "Ersten Gehilfen des Präsidenten" (Pervyj pomoščnik prezidenta)⁹ an sich. Damit integrierte er den Gehilfendienst und die Kanzlei in die

² Vgl. Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, passim; ders.: Jelzins Kampf um den Machterhalt. Rußland zwischen zwei Wahlen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1996, H. 4, S. 448-457.

³ Vgl. die Organigramme S. 5 und S. 6; sie wurden erstellt auf Basis der Graphiken in Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 36ff.; ergänzt durch Informationen aus dem OMRI Daily Digest sowie: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Ob utverždenii sostava Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 2.8.1996, S. 2; Položenie o Sovete Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 16.7.1996, S. 4; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O Sovete oborony Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 27.7.1996, S. 1; Položenie o Sovete oborony Rossijskoj Federacii, ebd.; Novyj sostav kabineta Rossii, in: Izvestija, 16.8.1996, S. 1; Georgij Satarov: Vozmožnye preemniki prezidenta - Černomyrdin, Lužkov i Lebed', in: Segodnja, 2.8.1996, S. 5.

⁴ Zur Person Egorovs vgl. die Angaben in: Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 13f.

Präsidentenadministration - Dienste, die bisher zu ihr in Konkurrenz standen. Tschubajs verfügt nunmehr allein darüber, wer Zutritt zum Präsidenten erhält.¹⁰

Seinen raschen Wiederaufstieg verdankt Tschubajs wohl vor allem den Leistungen im Präsidentenwahlkampf. Nachdem sein konservativer Konkurrent Soskovez Anfang 1996 innerhalb weniger Wochen als Leiter des Wahlstabes gescheitert war, hatte Jelzin bereits im Februar Tschubajs an die Spitze seiner Wahlkampfmannschaft gestellt.¹¹ Die massive Kampagne, die ohne demokratische Skrupel die verfügbaren Möglichkeiten nutzte, verschaffte dem amtierenden Präsidenten den erstrebten Sieg - sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang erreichte der Kandidat Jelzin die höchste Stimmenzahl. Dieser Erfolg und der starke Rückhalt in Finanz- und Wirtschaftskreisen ist die Basis für die starke Stellung, die Tschubajs gegenwärtig einnimmt.

Sicherheitsrat und Verteidigungsrat

Die andere wichtige Personalentscheidung war die Ernennung Generalleutnant Alexander Lebed¹² zum Sekretär des Sicherheitsrates. Lebed, Drittplatzierter im ersten Wahlgang der Präsidentenwahlen, löste Oleg Lobow¹³ als Sekretär des Sicherheitsrates ab und sorgte rasch dafür, daß die graue Eminenz des Kreml, der Chef des präsidentialen Sicherheitsdienstes, General Korshakow,¹⁴ entmachtet wurde. Im Kontext einer dubiosen Mantel- und Degen-Geschichte - Korshakow hatte zwei Mitarbeiter des Jelzinschen Wahlkampfstabs, die einen bedeutenden Betrag Bargeld mit sich führten, verhaften lassen - wurden zugleich mit Korshakow auch der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Soskovez und der Leiter der Inlandsaufklärung, Barsukow, ein Korshakow-Protégé, aus ihren Stellungen entfernt. Der neue Sekretär des Sicherheitsrates schien also über bedeutenden Einfluß zu

⁵ Anatolij Borisovič Čubajs, geb. 1955 in Borisov, Belorußland, in einer Offiziersfamilie; Studium der Ökonomie am Leningrader Ingenieur-ökonomischen Institut, 1977 Assistent, 1983 Promotion mit einer Arbeit über die Planung und Leitung in Forschungs- und Entwicklungsorganisationen; gründet 1979-80 einen Arbeitszirkel, der sich mit sowjetischer Wirtschaftsgeschichte befaßt; diese Gruppe nimmt mit einem ähnlichen Moskauer Zirkel um E. Gajdar Kontakt auf; seit 1985 Mitglied der demokratischen Bewegung in Leningrad; 1990 Stellvertretender Leiter, später Leiter des Stadtexekutivkomitees; Hauptwirtschaftsberater des Bürgermeisters; 1991 Vorsitzender des Staatskomitees für Verwaltung des Staatseigentums - der maßgeblichen Privatisierungsbehörde der Russischen Föderation; seit 1992 Stellvertretender Ministerpräsident; Anfang 1996 abgelöst, seit Juli 1996 Leiter des Präsidentenapparats; vgl. Kto est' kto v Rossi i v bliznem zarubeže. Spravočnik, Moskva 1993, S. 713f.; Političeskaja Rossija segodnja. Ispolnitel'naja vlast'. Konstitucionnyj sud. Lidery partii i dviženij, Moskva: Moskovskij rabočij 1993, S. 107f.

⁶ Vgl. Freeland, Chr.: Clan Warfare in the Kremlin, in: Financial Times, 20./21.1.1996, S. 10.

⁷ Vgl. The Jamestown Foundation. MONITOR, 16.7.1996.

⁸ Georgij Satarov: Vozmožnye preemniki prezidenta - Černomyrdin, Lužkov i Lebed', in: Segodnja, 2.8.1996, S. 5.

⁹ Zum Begriff des "Gehilfen" vgl. Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 7.

¹⁰ OMRI DAILY DIGEST No. 147, Part I, 31.7.1996.

¹¹ Vgl. dazu die Darstellung bei Orttung, R.: Liberals Triumphant as Yeltsin Appoints Chubais Chief of Staff (OMRI ANALYTICAL BRIEF No. 228, 16.7.1996.

¹² Generalleutnant Aleksandr Ivanovič Lebed', geb. 20.4.1950 in Novočerkassk in einer Arbeiterfamilie; seit 1973 Offizier der Fallschirmjäger, 1985-86 Bataillonskommandeur in Afghanistan; 1989 Kommandeur der Tulaer Luftlandedivision; führt im August 1991 Einheiten dieser Division nach Moskau, unterstützt jedoch Gračev, als dieser den Putschisten den Gehorsam verweigert; ab 1991-92 Stellvertretender Kommandeur der Luftlandetruppen; Juni 1992 Kommandeur der 14. Armee in Moldova; im Mai 1995 wurde er von dieser Position abgelöst; trat bei den Dumawahlen im Dezember 1995 für die konservativ-patriotische Bewegung KRO an; 1996 kandidierte er für das Präsidentenamt der Russischen Föderation; Kto est' kto v Rossi 1993, S. 363; vgl. auch die Autobiographie: A. Lebed': Za deržavu obidno, Moskva 1995; vgl. ferner Schröder, H.H.: Alexander Lebed - Haudegen und politischer General, in: Osteuropa 1995, H. 3, S. A297-A113 (Osteuropa-Archiv); Schneider, E.: Alexander LEBED - Jelzins Kronprinz? Teil II: Neue Funktionen, Positionen zu Wirtschaft und Außenpolitik, Perspektiven, Köln 2.7.1996 (= Aktuelle Analysen. Hrsg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 43/1996); ders.: Alexander LEBED - Jelzins Kronprinz? Teil I: Biographie, Psychogramm und innenpolitische Positionen, Köln 1996 (= Aktuelle Analysen. Hrsg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 42/1996).

¹³ Zur Person Oleg Lobovs vgl. die Angaben in: Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 22; Oleg Lobov wurde im Juni 1996 nach dem 1. Wahlgang als Sekretär des Sicherheitsrates abgelöst und zum Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten gemacht (vgl. The Jamestown Foundation. MONITOR, 18.6.1996) und im Rahmen der Kabinettsneubildung nach dem 2. Wahlgang zum Stellvertretenden Ministerpräsidenten (vgl. OMRI DAILY DIGEST No. 158, Part 1, 15.8.1996).

¹⁴ Zur Person Koržakovs vgl. die Angaben in: Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 8ff.

verfügen, zumal er auch die Funktion des Gehilfen für sicherheitspolitische Fragen übernahm und den bisherigen Amtsinhaber, Baturin,¹⁵ verdrängte. Allerdings verfügt Lebed in seinen beiden Positionen - als Sekretär des Sicherheitsrates und als Gehilfe des Präsidenten - über keinerlei exekutive Vollmachten, es handelt sich um reine Beraterfunktionen. Anweisungen zum Handeln kann allein der Präsident geben - durch präsidiale Erlasse, deren Formulierung und Ausfertigung in der Hand der Präsidentenadministration liegt. So nimmt es nicht wunder, daß Lebed sofort zusätzliche Kompetenzen verlangte, um die drängenden politischen Probleme lösen zu können.¹⁶ Mit einer Folge von Erlassen schuf der Präsident zwar einen neuen rechtlichen Rahmen für den Sicherheitsrat, doch sahen diese keine wesentliche Erweiterung der Vollmachten des Sekretärs vor.¹⁷ Immerhin wurde die Zusammensetzung des Gremiums neu festgelegt. Nunmehr gehören ihm als ständige - und damit stimmberechtigte - Mitglieder der Präsident, der Ministerpräsident, der Sekretär des Rates, der Außenminister, der Verteidigungsminister und der Chef des Föderalen Sicherheitsdienstes an.

Die Bedeutung des Sicherheitsrates wurde aber noch Ende Juli durch Gründung eines neuen sicherheitspolitischen Gremiums wieder in Frage gestellt. Durch Erlass des Präsidenten wurde ein Verteidigungsrat geschaffen. Nominell kam Jelzin damit einer Forderung von Militärs und Sicherheitsexperten nach, die vorgeschlagen hatten, ein kompetentes Organ zu schaffen, das den Präsidenten in die Lage versetze, Sicherheits-, Rüstungs- und Militärpolitik praktisch zu lenken. Der neue Verteidigungsrat erhielt aber nicht den Charakter eines effizienten Leitungsgremiums. Praktisch stellte er nichts weiter dar als eine Verdoppelung des Sicherheitsrates mit nahezu identischer Zusammensetzung. Zum Sekretär wurde Baturin ernannt, der eben auf Initiative Lebeds als sicherheitspolitischer Gehilfe des Präsidenten abgelöst worden war. Der Apparat des Verteidigungsrates wurde der Präsidentenadministration zugeordnet.¹⁸ Damit wurde deutlich, daß die eigentliche Funktion des neuen Rates nicht das effiziente Management der Sicherheits- und Militärpolitik war, sondern daß es vor allem darum ging, die Rolle des Sicherheitsrates zu beschränken und damit das Tätigkeitsfeld Lebeds einzuengen, der immer stärker als politischer Konkurrent und damit als Bedrohung angesehen wurde.

Hans-Henning Schröder

¹⁵ Zur Person Baturin vgl. die Angaben in: Schröder: Berichte des BIOst 18-1996, S. 18ff.

¹⁶ Aleksandr Lebed': "Mne nuždy dopolnitel'nye polnomočija", in: Nezavisimaja Gazeta, 5.7.1996, S. 1; zu seinen Planungen vgl. etwa: Lebed', A.: Žestkij kontrol' i usilenie otvetstvennosti. Novyj pochod SB RF k problemam konomičeskoj bezopasnosti, in: Nezavisimaja Gazeta, 29.6.1996, S. 1, 3; Lebed', A.: Do čego že my doveli Rossiju... Aleksandr Lebed' predlažet krutuju programmu vyvoda ee iz krizisa, in: Rossijskaja Gazeta. Special'nyj vypusk, 5.7.1996, S. 7-8, 25.

¹⁷ Položenie o Sovete Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 16.7.1996, S. 4; vgl. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Voprosy Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, ebd.; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Ob utverždenii sostava Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, ebd., 2.8.1996, S. 2; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Ob utverždenii Položenija ob apparate Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, ebd., 8.8.1996, S. 4; Položenie ob apparate Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, ebd.

¹⁸ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O Sovete oborony Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 27.7.1996, S. 1; Položenie o Sovete oborony Rossijskoj Federacii, ebd.

Abbildung 1

Die Apparate im Umfeld des Präsidenten (schematische Darstellung, Stand: August 1996)

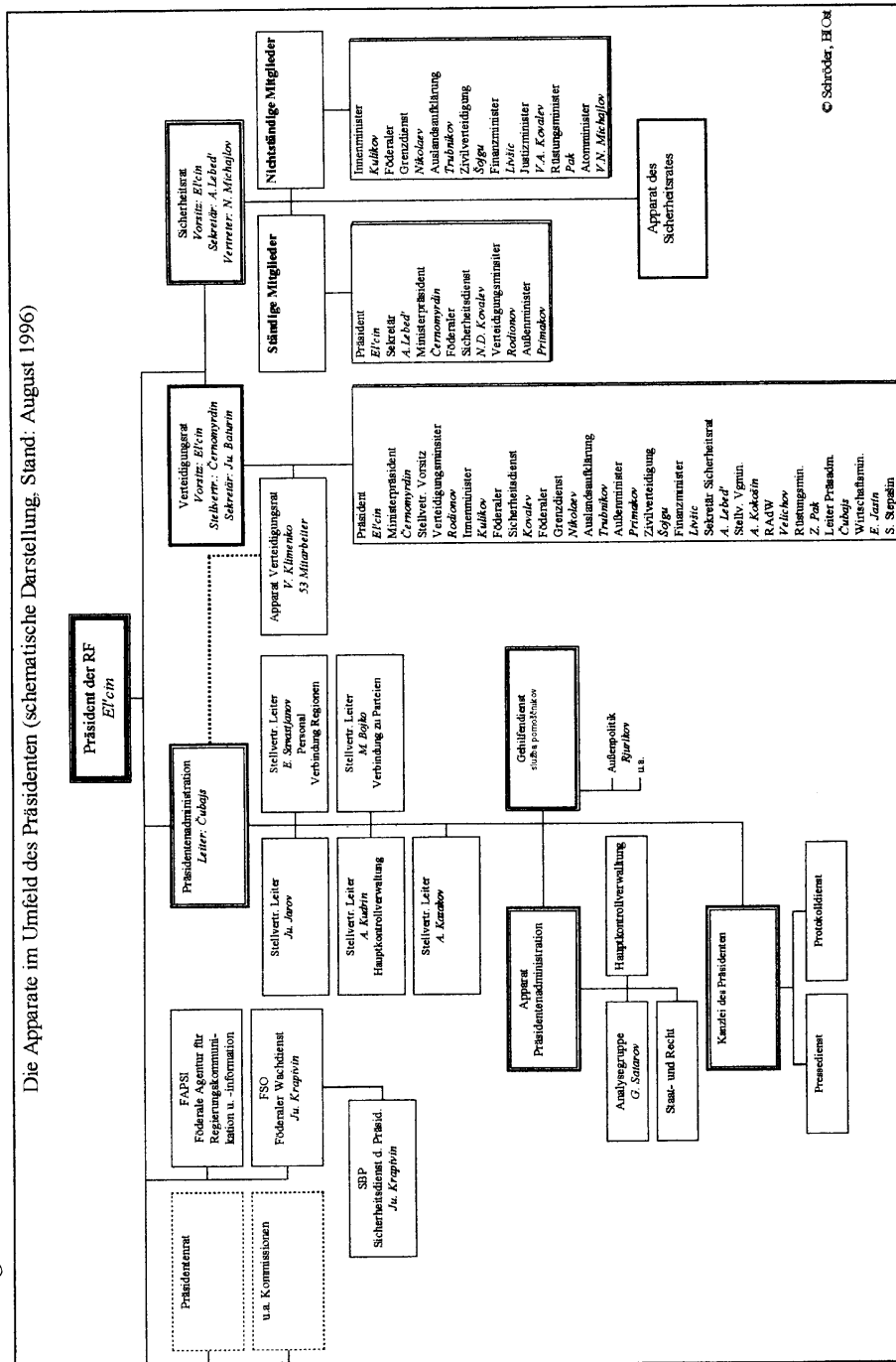
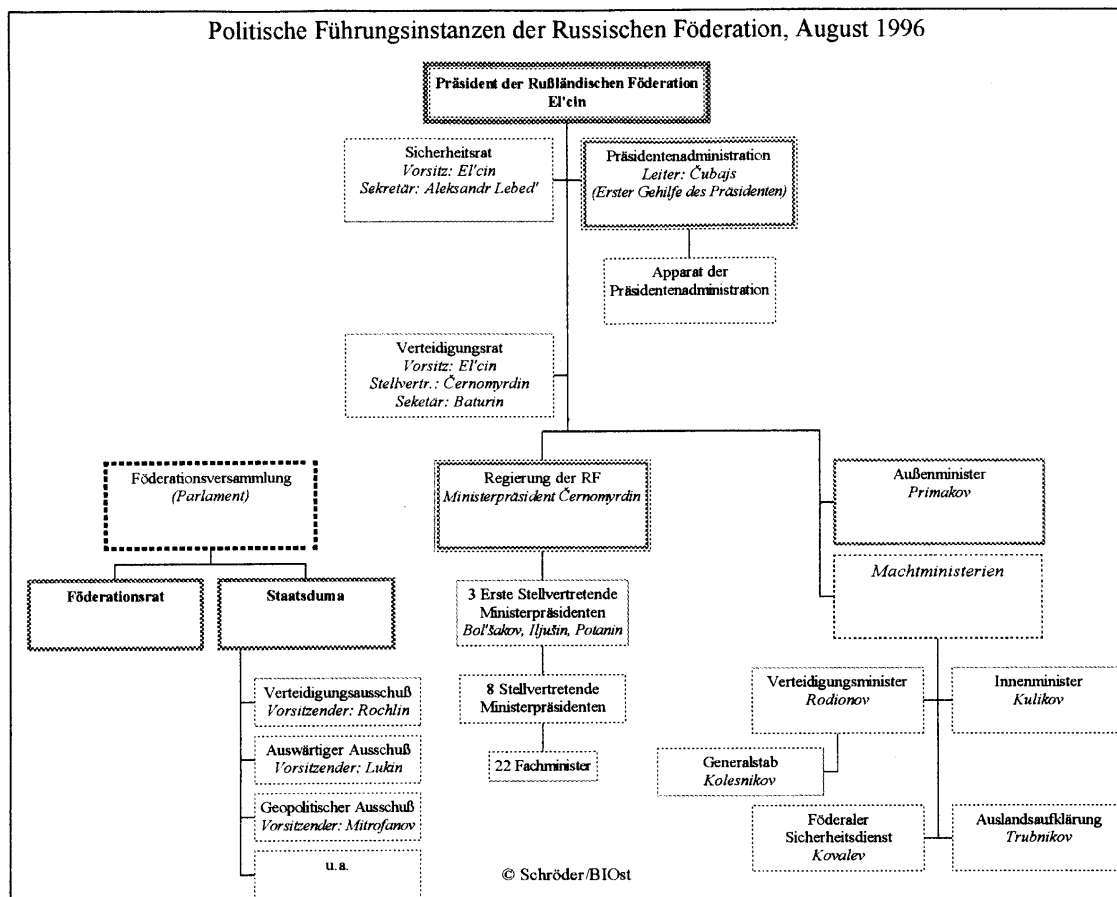


Abbildung 2



Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet.
Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0945-4071